

Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland*

Von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Die Beschäftigung mit den Finanzen des Staates erscheint vielen besonders schwierig und undankbar. Das gilt noch mehr, wenn es um die Bezahlung der Parteien und Politiker selbst geht. Dann kommt noch die verbreitete Scheu hinzu, sich mit den finanziellen Interna der Mächtigen in Staat und Politik zu befassen, und die Angst, diesen dabei zu nahezutreten und sich entsprechende Repressalien einzuhandeln.

Solche Zurückhaltung, von der auch Teile der Staatsrechtslehre und Politikwissenschaft nicht frei sind, ist bedauerlich, sind die Finanzen doch nicht nur ein Bereich unter anderen, sondern in Wahrheit fast so etwas wie der strategische Punkt, von dem aus man die Dinge in den Blick und in den Griff bekommt. Nach meiner fast 30jährigen Erfahrung mit dieser Thematik spiegelt sich auch der Zustand der Politik und der Politiker, ihre Entwicklung und Fehlentwicklung, nirgends so deutlich wider wie in ihrer Finanzierung.

Kaum ein Gebiet hat in den letzten Jahren derartige Wandlungen erfahren wie die Parteienfinanzierung, wobei ich diesen Begriff im vorliegenden Buch weit verstehe. "Parteienfinanzierung" umfaßt auch die Finanzierung der Parlamentsfraktionen, der Parlamentsabgeordneten einschließlich der Abgeordnetenmitarbeiter und der Parteistiftungen. In kurzer Zeit ist auf diesem Gebiet eine Unzahl neuer Gesetze ergangen. Neben dem neuen Parteiengesetz, das Anfang 1994 in Kraft trat, wurde auch die Finanzierung (und der sonstige Rechtsstatus) der Parlamentsfraktionen geregelt. Im Bund und in fast allen Bundesländern ergingen Fraktionsgesetze; das des Bundes trat Anfang 1995 in Kraft. Ebenso wurden die Abgeordnetengesetze des Bundes und der Länder in jüngster Zeit zum Teil erheblich geändert, so nicht nur das Abgeordnetengesetz des Bundes am 15. Dezember 1995, sondern

– im Windschatten der Bonner Änderungen und deshalb von der Öffentlichkeit unbemerkt – zum Beispiel auch das Bayerische Abgeordnetengesetz am 23. Dezember 1995.

Aufgrund der vielen und sehr komplizierten Änderungen ist es selbst für gemeinhin gut informierte Beobachter schwer, noch den Überblick zu behalten. Darunter leidet dann auch die öffentliche Kontrolle, die gerade bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache doppelt wichtig ist.

Hier will das Buch eine Lücke schließen, indem es unter Heranziehung aller verfügbaren Quellen und ohne Rücksicht auf etablierte Positionen den gesamten Bereich aufbereitet mit dem Ziel, für jeden interessierten Bürger gut lesbar zu bleiben. Denn der Bürger ist in erster Linie betroffen, wenn es um das Verhältnis von Geld, Macht und Recht im demokratischen Verfassungsstaat geht. Übergreifende Probleme werden in 19 grundlegenden Thesen auf den Punkt gebracht (S. 31-40).

Kaum etwas berührt die Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten so sehr wie die Bezahlung der Mächtigen. Das hat, wie mir scheint, drei Gründe:

Erstens gehören Art und Umfang der Finanzierung der Politik zu den hochpolitischen Regeln des Machterwerbs und Machterhalts. Ihre befriedigende Ausgestaltung ist deshalb einerseits von zentraler Bedeutung für die Legitimation der Politik und die Zukunftsfähigkeit der Bundesrepublik, andererseits aber auch besonders gefährdet.

Die Gefährdung resultiert – und das ist der zweite Punkt – vor allem daraus, daß die in den

* Statement bei der Vorstellung des im Knauer-Verlag, München erschienenen gleichnamigen Buches auf einer Pressekonferenz in Bonn am 30.5.1996. Die Seitenangaben beziehen sich auf das Buch.

Parlamenten sitzenden Vertreter der Parteien über jene Regeln selbst entscheiden und dabei natürlich nicht unvoreingenommen sind.

Der dritte Grund für die Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber Fragen der Parteienfinanzierung liegt darin, daß sich in ihr die Eigenheiten der Politik generell widerspiegeln, zum Teil sicher überzeichnet, aber wie in der Karikatur wird auch hier in der Überzeichnung das Charakteristische besonders deutlich. So kommt die Problemlösungsschwäche der Politik, die sich zum Beispiel in einer zunehmenden Verlagerung der Entscheidung schwieriger Fragen von Bonn nach Karlsruhe zeigt, in der Parteienfinanzierung besonders zum Ausdruck. Hier mußte das Bundesverfassungsgericht die Rolle eines Ersatz- und Obergesetzgebers besonders häufig und nachhaltig übernehmen. Gerade bei ihrer eigenen Finanzierung hat die Politik sich als unfähig erwiesen, von sich aus zu befriedigenden Regelungen zu gelangen.

Hat der Bürger aber das Gefühl, daß die Bezahlung "der Politik" nicht mit deren Leistungen übereinstimmt, daß hier vielmehr ein Mißverhältnis besteht und die Politiker nicht wirklich verdienen, was sie verdienen – und wird dem Bürger bewußt, daß er kaum Einfluß auf die Auswahl der Politiker hat, sondern die Parteien hier quasi ein Monopol besitzen, dann führt dieses Unbehagen genau auf die zentralen Strukturprobleme der Politik zurück: ihre Problemlösungsschwäche und das Gefühl der Ohnmacht beim Bürger, daran nichts ändern zu können.

Das besondere Interesse der Öffentlichkeit an Fragen der Finanzierung als Ausfluß bloßer Neidkomplexe abzutun, wie dies gerade von den Begünstigten häufig zu hören ist, wird der Bedeutung des Themas also nicht gerecht und ist meist nur Ablenkungsmanöver.

Die 40jährigen Erfahrungen, die wir inzwischen mit der Staatsfinanzierung der Politik in der Bundesrepublik haben, zeigen, daß Fehlentwicklungen vor allem aus drei Richtungen drohen, nämlich

- (1) daß "die Politik" sich zu viel bewilligt,
- (2) daß sie politische Konkurrenten außerhalb des Parlaments benachteiligt und dadurch die

Chancengleichheit und Offenheit des politischen Wettbewerbs und die Reaktionsfähigkeit des ganzen Systems auf neue Herausforderungen beeinträchtigt werden und

- (3) daß die starke Ausdehnung der Staatsmittel die Parteiführungen von Bürgern, Mitgliedern und Sympathisanten unabhängig macht und dadurch die Bürgerferne der sogenannten politischen Klasse und die Politikerverdrossenheit der Bürger verschärft.

Das heutige Ausmaß der Staatsfinanzierung der Parteien ergibt sich aus folgenden Daten:

Die Parteien im engeren Sinne finanzieren sich inzwischen zu mehr als 60 Prozent aus der Staatskasse (S. 123 ff.), die Fraktionen, die Parteistiftungen, die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter praktisch zu 100 Prozent (S. 137 ff.).

Die Staatsmittel, die sie erhalten, belaufen sich auf rund 6 Milliarden DM in einer Legislaturperiode und haben sich in den letzten 23 Jahren verzehnfacht, sind also sehr viel schneller gewachsen als alle möglichen Vergleichsindikatoren (S. 186 ff.).

Diese Globalzahlen verdecken allerdings die Schwerpunktverlagerung innerhalb der verschiedenen Teilbereiche.

Seitdem das Bundesverfassungsgericht 1966 die staatliche Parteienfinanzierung im engeren Sinne begrenzte (S. 81), hat eine gigantische Umleitung der staatlichen Gelder auf Fraktionen, Parteistiftungen, Abgeordnete und ihre Mitarbeiter stattgefunden. Die Zahlungen an die Fraktionen des Bundestags haben sich von 1966 (3,4 Millionen Mark) bis 1995 (107 Millionen Mark) mehr als verdreißigfacht (S. 138). [Die Zahlungen an die Landtagsfraktionen sind im gleichen Zeitraum von 7 auf 131 Millionen hochgeschossen (S. 139 ff.).] Die Zahlungen an die Parteistiftungen sind von 14 auf 620 Millionen Mark (1994) explodiert (S. 167), haben sich also vervierundvierzigfacht. Das Abgeordnetenmandat wurde selbst in sehr kleinen Bundesländern zum vollbezahlten und überteuerten Beruf gemacht, obwohl die Aufgaben gerade der Landesparlamente immer mehr abgenommen haben (S. 227 ff., 253 ff.). Auch bei der Schaffung der Mitarbeiterfonds für Abgeordnete stand der Wunsch mit Pate, die

vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Begrenzung der Finanzierung der Parteien im engeren Sinne wettzumachen. Für die Bezahlung von Abgeordnetenmitarbeitern allein des Bundestags, die 1969 eingeführt wurde und damals 3,25 Millionen Mark umfaßte, standen im Jahre 1995 151 Millionen Mark zur Verfügung. Für Mitarbeiter von Landtagsabgeordneten waren es noch einmal 78 Millionen Mark (S. 179 ff.).

All dies hat zu einer völligen Gewichtsverlagerung weg von den engeren Parteien und hin zu den Fraktionen, den Stiftungen, den Abgeordneten und ihren Mitarbeitern geführt.

Die Gewichtsverlagerung gilt auch für das beschäftigte Personal. Allein die Bundestagsabgeordneten, von denen jedem einzelnen ein jährlicher Fonds von 235.000 DM für die Bezahlung von Mitarbeitern zur Verfügung steht (S. 179), und die Bundestagsfraktionen beschäftigen an die 5.000 Mitarbeiter (S. 153, 179), die Parteistiftungen haben allein im Inland fast 1.500 hauptberufliche Kräfte (S. 164).

Die Ursache für die Gewichtsverlagerung liegt in der unterschiedlichen Ausprägung der Kontrollen und Begrenzungen: Während nämlich für die Finanzierung der engeren Parteien inzwischen relative und absolute Obergrenzen, Gesetzesvorbehalte und eine Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung bestehen, werden derartige Grenzen und Auflagen für Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter bisher praktisch nicht, für Fraktionen nur sehr lückenhaft angewendet, obwohl hier die gleichen Gründe vorliegen, die auch bei der engeren Parteienfinanzierung die Entwicklung einer disziplinierenden rechtlichen Ordnung unabweisbar gemacht haben. Das enorme Wachstum der Staatsfinanzierung der Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter ist deshalb so verhängnisvoll, weil die Vorkehrungen, die die Staatsfinanzierung der Parteien noch halbwegs erträglich machen, hier alle nicht bestehen: Weder werden die außerparlamentarischen Konkurrenten (die bei mehr als einem halben Prozent Wählerstimmen staatliche Parteienfinanzierung im engeren Sinne erhalten) beteiligt noch gelten die speziellen Vorkehrungen, die für die engere Parteienfinanzierung erdacht wurden, um – trotz

der zunehmenden Staatsfinanzierungsquote – Bürgernähe noch einigermaßen aufrechtzuerhalten (S. 92 f.).

Mit den innerparteilichen Verlagerungen werden aus den Volksparteien Fraktions- und Abgeordnetenparteien (S. 149 ff., 182 ff., 193 ff.). Damit tritt immer mehr genau das ein, wovor weitblickende Beobachter bereits vor Jahrzehnten bei Einführung der Staatsfinanzierung gewarnt hatten: Da die politische Klasse für ihr Überleben immer weniger auf die Unterstützung der Bürger und Parteimitglieder angewiesen ist, weil sie auch in der Opposition an den staatlichen Leistungen teilhat, braucht sie den Wünschen und Interessen der Bürger immer weniger Beachtung zu schenken. Damit wandeln die Parteien aber allmählich ihren Charakter. Sie sind immer weniger Sprachrohre der Bürger, sondern finden sich immer mehr in der Rolle von Staatsparteien wieder, die ihre Zugehörigkeit zum "Machtkartell" zu sichern suchen, das ihren Angehörigen die Teilnahme an der staatlichen Verfügung über Geld und Posten garantiert, und die sich im übrigen bemühen, die Bürger von oben fügsam zu halten. All das spiegelt sich in der Politikfinanzierung besonders deutlich wider: Die Politik ist nicht in der Lage, ihre Finanzierung befriedigend zu ordnen und der Bürger kann gegen Fehlentwicklungen nichts unternehmen, auch nicht als Wähler: Welche Partei er auch wählt, fast alle sind in das Kartell eingebunden.

Diesen fundamentalen Wandel der Parteien als Folge auch ihrer zunehmenden Staatsfinanzierung in den vergangenen Jahrzehnten haben zwei ausländische Politikwissenschaftler soeben als Quintessenz einer umfassenden Untersuchung der Parteien in westlichen Demokratien herausgearbeitet und für den gewandelten Charakter der heutigen Parteien die Bezeichnung "Kartell-Parteien" gefunden (*Richard S. Katz/Peter Mair, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, Party Politics 1995, 5-28*). Sie haben gleichzeitig hervorgehoben, daß diese Entwicklung in Deutschland besonders ausgeprägt ist.

Die von Grund auf gewandelte Perspektive der politischen Klasse wird besonders deutlich bei

den öffentlichen Diskussionen über den dringenden Reformbedarf der bundesrepublikanischen Sozialsysteme, besonders der Versorgung der Sozialversicherten und der Beamten. An sich erscheint es selbstverständlich, daß die politische Klasse bei den notwendigen einschneidenden Kürzungen auch vor den eigenen finanziellen Privilegien nicht haltmacht, sondern mit gutem Beispiel vorangeht. Doch genau dies eigentlich "Selbstverständliche" macht die größten Schwierigkeiten. Dies zeigen aktuelle Beispiele: Kurz vor Weihnachten haben die Bundestagsabgeordneten ihre finanziellen Privilegien (z.B. Kostenpauschale, Altersversorgung) nicht nur bestehen lassen, sondern auch noch ausgeweitet bzw. dynamisiert (S. 348 ff.). [Auch Landtage gehen zunehmend zur Dynamisierung über, so der Landtag Thüringen und am 23. Dezember 1995 auch der Bayerische Landtag (S. 220 ff.)].

Was muß, was kann geschehen? Einmal müssen die Begrenzungen und Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht für die Parteienfinanzierung im engeren Sinne entwickelt hat (etwa die absolute Obergrenze, der Gesetzesvorbehalt, die Transparenzanforderungen und die Beteiligung auch außerparlamentarischer Kräfte), auch auf die anderen Bereiche, auf die die Finanzströme und Aufgaben der Parteien inzwischen umgeleitet worden sind (Fraktionen, Parteistiftungen, Abgeordnete und ihre Mitarbeiter), erstreckt werden (S. 137 ff., 164 ff., 179 ff., 193 ff.). Sollten die Wachstumsraten der vergangenen

drei Jahrzehnte sich auch in der Zukunft fortsetzen, wären die Folgen nicht auszudenken.

Letztlich kommt es aber vor allem auf eines an: Das *Verfahren* der politischen Entscheidungsbildung über die Finanzierung der Parteien muß reformiert werden (S. 413 ff.). Es muß darum gehen, die Gegengewichtsfunktion des Volkes gegen Machtmißbräuche seiner Repräsentanten zu aktivieren. Auf Landesebene könnte hier einiges durch Volksentscheide erreicht werden (S. 416 ff.), auf Bundesebene fehlt aber ein derartiges Instrumentarium.

Vor allem aber dürfte der Übergang zum amerikanischen Entscheidungsverfahren eine erhebliche Besserung bringen. In den USA kann der Kongreß über Diätenerhöhungen jeweils nur mit Wirkung ab der zukünftigen Legislaturperiode entscheiden, so daß zwischen Beschluß und Inkrafttreten stets allgemeine Wahlen liegen, was die Verabschiedung mißbräuchlicher Regelungen in eigener Sache außerordentlich erschwert. Ein derartiges Verfahren erscheint in der Bundesrepublik nicht nur für Entscheidungen über Diäten, sondern auch über die Finanzierung der Parteien generell angezeigt. Ja, seine Einführung dürfte nach dem völlig neuen Stellenwert, den staatliche Politikfinanzierung während der letzten Jahrzehnte erlangt hat, inzwischen verfassungsrechtlich geboten sein. Mangels dahingehender Entscheidungen der Parlamente selbst, könnte Karlsruhe schließlich auch hier die Richtung weisen müssen (S. 421-424).

Brandenburgisches Verfassungsgericht

Zur Richterin am Brandenburgischen Landesverfassungsgericht wurde die Professorin *Rosemarie Will* (47) von der Berliner Humboldt-Universität gewählt. Die SED-Juristin, der eine "lupenreine SED-Karriere" vorgeworfen und SED-Engagement noch auf dem Außerordentlichen Parteitag der SED im Dezember 1989 und am "Runden Tisch" in Ostberlin angelastet wird (u.a. von dem SPD-

Bundestagsabgeordneten *Stephan Hilsberg*), war von 1990 bis 1993 Dekanin der Juristenfakultät der Humboldt-Universität. Danach wurde sie wissenschaftliche Mitarbeiterin am BVerfG, trat in Karlsruhe der SPD bei und wurde Mitglied der Grundwertekommission der SPD. Von dem SPD-Landesvorsitzenden von Brandenburg, *Steffen Reiche*, wurde die Wahl zur Verfassungsrichterin als "Signal" bezeichnet, "daß Menschen willkommen sind, die einen Wandel vollzogen haben".